

**Textos para
Discussão**

133

Fevereiro
de 2004



**ECONOMIA POLÍTICA DO GASTO SOCIAL
NO BRASIL DESDE 1980/85**

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA

ECONOMIA POLÍTICA DO GASTO SOCIAL NO BRASIL DESDE 1980/85¹

Luiz Carlos Bresser-Pereira²

RESUMO

Este artigo compara dois documentos de pontos de vista ideológicos opostos sobre gastos sociais. Ambos concordam que existe regressividade nos sistemas de seguridade social. O documento Lisboa conclui que os gastos sociais são em geral regressivos, em contraposição ao documento Porchmann.

Demonstra-se neste artigo que, após a transição para a democracia em 1985, enquanto o crescimento da renda foi de apenas 8,5% em 20 anos, os gastos sociais per capita cresceram 43,4%. Este incremento explica a significativa melhora dos padrões sociais do período e demonstra que, contrário à visão conservadora, os gastos sociais foram efetivos em reduzir a desigualdade.

PALAVRAS CHAVES

Gasto social público, democracia, indicadores sociais, desigualdade, regressividade.

CLASSIFICAÇÃO JEL

E62, H53.

¹ Trabalho publicado em Revista Econômica (UFF), 5 (1), junho 2003.

² Luiz Carlos Bresser-Pereira ensina e pesquisa na Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (bresserpereira@uol.com.br www.bresserpereira.org.br).

Agradeço à assistência de Carmen Varela e ao apoio do NPP-Núcleo de Publicações e Pesquisas da FGV-SP.

ABSTRACT

This note compares two documents on social expenditures with opposite ideological perspectives. Both agree that civil service's social security system is regressive. Yet, with base in this fact the Lisboa-document concludes that social expenditures are in general regressive. The Porchmann-document obviously disagrees. I add that, after the transition to democracy, in 1985, while growth of income per capita lagged behind, increasing just 8.5% in 20 years, social expenditure per capita increased 43.4%. This increase explains the significant improvement in social standards in the period, and demonstrates that, contrarily to the conservative claim, social expenditures are effective in reducing inequality.

KEY WORDS

Social Public Social Expenditure, Democracy, Social Indicators, inequality, regressivity.

Os artigos dos *Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas* são de inteira responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a opinião da FGV-EESP. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos, desde que creditada a fonte.

Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas FGV-EESP
www.fgvsp.br/economia

ECONOMIA POLÍTICA DO GASTO SOCIAL NO BRASIL DESDE 1980/85

O Brasil é um país com um dos maiores índices de concentração de renda do mundo. Isto provavelmente se explica pela combinação de dois fatores: o caráter dual de sua economia e a colonização baseada no latifúndio escravista. Todo país subdesenvolvido é dual, e, por isso, o setor moderno conta com uma oferta ilimitada de mão de obra proveniente do setor tradicional (Lewis, 1954), que rebaixa permanentemente os salários dos trabalhadores. O setor tradicional da maioria dos países, entretanto, era constituído de pequenas propriedades camponesas ou de subsistência. Poucos fundaram esse dualismo no latifúndio escravista, como fez o Brasil. A combinação desses dois fatores causou uma brutal diferença entre os ricos e os pobres no país. Um terceiro fator – o caráter mestiço da grande maioria dos pobres brasileiros – somou-se a esses dois, levando as elites capitalistas e tecnoburocráticas do país, no passado, a adotar uma política paternalista e autoritária, e, até hoje, a se julgar com direito a níveis de consumo muito mais elevado do que o restante da população.

Enquanto o Estado brasileiro foi autoritário, todas as tentativas tecnocráticas de reduzir essa concentração de renda falharam por várias razões; a primeira das quais é o fato de a própria classe média profissional ou burocrática ser uma das duas classes beneficiadas pelo sistema de distribuição vigente. A partir, entretanto, da consolidação do sistema democrático brasileiro em 1985, este quadro começou a mudar através de um aumento da carga tributária e de um aumento correspondente das despesas sociais do Estado brasileiro.

Dois documentos foram recentemente publicados, discutindo as despesas sociais do Estado no Brasil. Embora interessantes, especialmente porque um critica o outro, e também porque apresentam informações valiosas sobre o caráter regressivo ou progressivo do gasto social e do sistema tributário, não logram, todavia, capturar o fato mais importante relativo a eles: as despesas sociais estão sendo efetivas em melhorar a qualidade de vida dos pobres no Brasil.

Os documentos da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (2003) e da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da Prefeitura do Município de São Paulo são claramente inspirados pelos seus respectivos secretários, os economistas Marcos

Lisboa e Marcio Porchmann. O segundo resume o primeiro documento nos seguintes termos: “gasta-se muito – ou seja, o problema não é de quantidade, mas de qualidade do gasto – e os recursos destinam-se prioritariamente para os mais ricos”. (p. 3) E discorda: primeiro, não é verdade que se gaste muito; segundo, a pior distorção do gasto público não está na qualidade do gasto social mas no volume absurdo da despesa financeira do Estado brasileiro.

O documento-Lisboa afirma que 2/3 das receitas líquidas do Governo Central são usadas para financiar gasto social, mas como a maior parte dessa despesa destina-se a financiar gastos com aposentadorias e pensões, que são fortemente regressivos, o gasto social brasileiro como um todo seria regressivo. O documento fundamenta o caráter elevado do gasto social com os 2/3 das receitas líquidas e com a elevada carga tributária.

O documento do Ministério da Fazenda estuda apenas os gastos sociais do Governo Central, excluindo os estados e os municípios – o que o torna quase imprestável para uma avaliação global dos gastos do Estado brasileiro. Tentar uma avaliação do gasto do Estado brasileiro no social apenas com os gastos do Governo Central é impossível. No campo da educação, por exemplo ficam por conta deste os gastos com educação universitária, que são, por definição, regressivos, enquanto que os gastos progressivos com educação fundamental ficam por conta dos estados e municípios.

Por outro lado, a sugestão da regressividade geral do gasto social a partir da inclusão nesse gasto das despesas com aposentadorias e pensões dos servidores públicos, é inaceitável. É difícil chamar de ‘gasto social’ tais despesas para funcionários que chegam a ganhar mais de 100 salários mínimos.

Da mesma forma, é pouco justificável a forma pela qual o documento-Lisboa trata as despesas financeiras. É aceitável que não haja referência explícita a elas, já que o objeto de estudo são as despesas sociais. Mas por que não incluir no total das despesas também as escandalosas despesas financeiras pagas pela União? Por que continuar com essa prática, tão cara ao sistema financeiro, de falar em superávit primário ao invés de em déficit público, e excluir das contas relevantes do Estado as financeiras? Não é, porém, razoável a sugestão do documento-Porchmann de que se deva buscar nas despesas financeiras, e não nas da previdência, a distorção

principal. Quando consideramos o gasto social lato sensu do setor público, a distorção mais importante é sem dúvida representada pelo sistema previdenciário público (que acaba de ser reformado, mas demorará muitos anos para que a reforma produza todos os seus resultados), enquanto que distorção maior em relação ao gasto total do Estado é aquela com os juros, resultado não apenas de uma dívida pública alta, mas principalmente de uma taxa de juros básica absurda.

O documento-Lisboa presta uma contribuição ao deixar claríssimo o fato de que a despesa da União com aposentadorias e pensões de seus funcionários é altamente regressiva. Excluídas essas despesas, o que se verifica no documento é que as outras transferências financeiras sociais do governo federal são fortemente progressivas. Nos termos do Gráfico 6, vemos que enquanto as despesas com aposentadorias e pensões são altamente regressivas, as despesas com seguro desemprego são equilibradas, e as com renda mínima, fortemente progressivas. O documento possui também informações relevantes sobre a brutal concentração de renda existente no país. Veja-se, principalmente, o Gráfico 10, no qual verificamos, através de uma regressão simples, que o índice de Gini do Brasil não é fortemente proporcional à sua renda per capita quando se toma em conta, para comparação, outros países.

Uma boa parte do documento-Lisboa não estuda os gastos sociais, mas os tributos. Entre outras informações importantes, transcrevo aquela relativa ao Imposto de Renda da Pessoa Física: “Apesar do IRPF freqüentemente ocupar o centro das atenções quando se discute a tributação das famílias no Brasil, observa-se que são os tributos indiretos e as contribuições previdenciárias que respondem pela maior parte da carga tributária suportada pelas famílias. O IRPF é importante apenas para as famílias no último decil de renda, representando em média 6% da renda bruta desses domicílios”. (p.9)

O documento-Porchmann buscou criticar o documento-Lisboa, mas, afinal, quando se acaba de ler os dois documentos, verifica-se que a discordância não é tão grande. A principal discordância do primeiro em relação ao segundo está na tese de que o gasto social no Brasil é elevado. Sem dúvida esse gasto aumentou muito, como veremos mais adiante, mas é discutível que seja grande. O documento-Lisboa não fundamentou de forma aceitável esta afirmação. Sem dúvida, a carga tributária no Brasil é alta, e 2/3 da despesa menos juros do país é social, mas,

como já observei, primeiro, é inaceitável excluir as despesas financeiras para se chegar a esses 2/3, segundo, é discutível considerar despesa social os gastos com aposentadorias altíssimas, maiores que os próprios salários na ativa. Por outro lado, os dados que o documento-Porchmann apresenta em sua Tabela 1 para mostrar que o gasto social no Brasil é pequeno, comparando os gastos sociais do Brasil com um grupo selecionado de países, não é definitivo, inclusive porque as fontes de dados não são as mesmas.

Mais importantes do que as discordâncias são as concordâncias. Não há dúvida que as despesas com a previdência dos funcionários públicos é regressiva. E que as transferências não previdenciárias são progressivas. Nesse caso, o documento-Porchmann usa os dados do documento-Lisboa para confirmar sua tese. Segundo o primeiro, a melhor indicação de que os gastos sociais têm um papel positivo na distribuição de renda está no fato de que, enquanto a carga de impostos mantém-se relativamente constante entre os decis de renda, as transferências aumentam para os decis mais pobres, mesmo quando se incluem as transferências com aposentadorias. De acordo com o próprio documento do Ministério da Fazenda, salienta o documento-Porchmann, os 10% mais ricos pagam 35,4% de sua renda em impostos e recebem 21,2% de transferências, enquanto os 10% mais pobres pagam 38,4% de sua renda em impostos mas recebem 34,4% de transferências.

Temos, assim, que os dois documentos concordam com o caráter progressivo do gasto social, excluída a previdência. A diferença entre os dois documentos, portanto, não é tão grande quanto poderia parecer. O documento-Porchmann não confirma o caráter regressivo da despesa com previdência dos funcionários públicos, mas não a nega. Ambos concordam que as demais despesas são progressivas. A diferença maior está no fato de que Porchmann, corretamente, vê espaço para aumento dessa despesa, principalmente através da redução da despesa financeira, enquanto o documento-Lisboa ignora o fato.

Nenhum dos dois documentos faz uma análise de economia política. Esta análise, entretanto, é imprescindível para o entendimento do problema do gasto social e da distribuição de renda no Brasil. Existe na direita brasileira uma tentativa permanente de desqualificar o gasto social público. Uma estratégia clássica de desqualificação, que a própria esquerda também usou no tempo do regime autoritário, foi aquela que afirmava que grande parte desse gasto era

interceptado e apropriado pela burocracia do Estado. Nos governos democráticos, a partir de 1985, em todos os níveis, uma preocupação fundamental dos formuladores de políticas sociais foi evitar esse problema, fazendo os recursos, sempre que possível, serem entregues diretamente aos beneficiários. Dessa forma, a crítica, que já era exagerada, perdeu qualquer substância. O documento-Lisboa se aproxima das teses da direita, na medida em que sugere o caráter regressivo da despesa social como um todo, mas, afinal, desqualifica apenas uma parte desse gasto, que, de fato, é regressivo, e, corretamente, abstém-se de fazer referência à captura do gasto social pela burocracia que o concede, já que esse problema deixou de ser importante.

Não me cabe aqui arbitrar entre os dois documentos. Mais importante para mim é entender o que aconteceu no Brasil a partir de 1980, quando começa a crise brasileira, e a partir de 1985, quando a democracia é restabelecida no país, até 2000. E, para isto, uma perspectiva de economia política é essencial.

Tabela 1: PIB e Gasto Social Per Capita, 1980-2000

	1980	2000	Variação %	Evolução ¹
PIB per capita – em R\$ (preços de 2002)	6.951	7.544	8,5	+
Gasto Social Público per capita em R\$ (valores constantes para dez/2001)	1.143,59	1.639,34	43,4	+++

Fontes: IBGE/PNAD 2002; www.ipeadata.gov.br; www.inep.gov.br.

Legenda¹: +++ muito grande; ++ grande; + pequena.

Tabela 2: Dados Sociais – Brasil, 1980-2000

	1980	2000	Evolução ¹
Esperança de Vida ao Nascer (em anos)	62,5	70,5	+++
Taxa de mortalidade infantil/mil (em ‰)	69,1	30,1	+++
Taxa de Analfabetismo – Pessoas com 5 anos ou mais (em %)	31,9	16,7	+++

Fontes: IBGE/PNAD 2002; www.ipeadata.gov.br; www.inep.gov.br.

Legenda¹: +++ muito grande; ++ grande; + pequena.

Verificamos pela Tabela 1 que, enquanto a renda por habitante permanecia quase estagnada, crescendo apenas 8,5 por cento no período, o gasto social público per capita, incluindo União, estados e municípios, crescia 43,4 por cento. Houve, portanto, um substancial esforço na área social, que, obviamente, foi o resultado da democracia, e da pressão dos eleitores por maiores gastos nessa área.

Terá esse aumento do gasto social sido efetivo, ou terá razão a direita, quando se opõe ao gasto social porque seria mal gasto? Os dados que apresento na Tabela 2, relativos a três medidas sociais básicas, mostram que o gasto produziu resultados. A esperança de vida média do brasileiro no período aumentou de 62,5 para 70,5 anos, a taxa de mortalidade infantil caiu para menos da metade, e a taxa de analfabetismo, para cerca da metade. Como aconteceu com essas variáveis, a evolução do gasto social per capita brasileiro foi ‘grande’, embora o aumento da renda por habitante fosse ‘pequeno’.

Uma parte dos efeitos dessa política social progressiva não aparece nas estatísticas de concentração de renda porque não envolve transferências monetárias, e, por isso, não é considerada nos levantamentos do IBGE. Por outro lado, o fator que universalmente provocou, nos últimos 30 anos, uma retomada da concentração de renda – a aceleração do progresso técnico, que aumentou a procura de trabalho qualificado e diminuiu a de trabalho não

especializado – está também atingindo a economia brasileira. Por isso a taxa de concentração de renda não cede, apesar dos êxitos da política social.

A política social no Brasil é o maior êxito do seu regime democrático. O gasto social e sua qualidade aumentaram no Brasil como consequência da pressão dos eleitores por mais e melhores serviços sociais não apenas em educação e saúde, mas também em diversos mecanismos de renda mínima. Enquanto uma política econômica incompetente e anti-nacional, conduzida por elites econômicas alienadas, tem mantido a economia brasileira semi-estagnada, uma democracia pujante tem logrado êxitos importantes na área social, principalmente a nível municipal e estadual.

Em outras palavras, enquanto os políticos, representando os eleitores, foram capazes de promover o aumento da carga tributária e do gasto social, melhorando consideravelmente a qualidade de vida dos brasileiros, esses mesmos políticos e os técnicos dirigindo a política econômica foram incapazes de retomar o desenvolvimento brasileiro paralisado em 1980. Geralmente, é o contrário o que ouvimos. Os políticos seriam populistas e irresponsáveis, os técnicos, sábios e racionais. Os dados econômicos e sociais, porém, parece que não confirmam essa hipótese, mas quase que o seu inverso.

Sem dúvida é possível melhorar a quantidade do gasto social, que ainda é pequena dada a concentração de renda existente no país. Para isto é necessário que se gaste menos com juros, e que se leve adiante a Reforma da Gestão Pública de 1995/8, cuja preocupação maior é tornar mais eficiente o gasto social brasileiro (Bresser-Pereira, 1998). Mas estas mudanças são necessariamente lentas. A política que poderia mudar mais rapidamente o quadro, aumentando consideravelmente os recursos para financiar o gasto social, seria a mudança da equação macroeconômica perversa de alta taxa de juros e baixa taxa de câmbio que tem caracterizado a economia brasileira nos últimos anos (Bresser-Pereira e Nakano, 2002). Através dessa mudança, seria, afinal, possível alcançar a estabilidade macroeconômica que, ao contrário do que pensa a sabedoria convencional, é incompatível com a ortodoxia convencional que vem caracterizando a política econômica adotada no Brasil há muitos anos, com a aprovação dos interesses rentistas e financeiros nacionais e internacionais. Alcançada a verdadeira estabilidade macroeconômica, o

Brasil poderá retomar o desenvolvimento, e não apenas aumentar o gasto social, mas reduzir o desemprego e aumentar os salários reais.

Referências

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1998) "A Nova Política de Recursos Humanos". In Luiz Carlos Bresser-Pereira, *Reforma do Estado para a Cidadania*. S.Paulo: Editora 34, 1998: 167-279.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Yoshiaki Nakano (2002) "Uma Estratégia de Desenvolvimento com Estabilidade". *Revista de Economia Política*, 21(3) julho 2002: 146-177.
- Lewis, Arthur W. (1954) "Economic Development with Unlimited Supply of Labor". In Agarwala e Singh, orgs., *The Economics of Underdevelopment*. New York: Oxford University Press, 1958: 400-449. Originalmente publicado em 1954.
- Ministério da Fazenda (2003) "Gasto Social do Governo Central 2001 e 2002". Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica (Secretário: Marcos de Barros Lisboa).
- Prefeitura do Município de São Paulo (2003) "Desigualdade de Renda e Gastos Sociais no Brasil: Algumas Evidências para o Debate". São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo: Secretária do Desenvolvimento, Trabalho, e Solidariedade (Secretário: Márcio Porchmann).